Antwort des Staatsrats auf zwei parlamentarische Vorstösse
—

Postulat Christian Ducotterd / Romain Castella 2013-GC-80
Studie zur Restrukturierung und Vereinfachung der staatlichen Aufgaben

Postulat Emanuel Waeber / Markus Zosso 2013-GC-87
Kantonale Aufgaben- und Strukturüberprüfung sowie Analyse des Personalbestandes innerhalb der Zentralverwaltung

Da sich beide Postulate mit verwandten Themen befassen, beantwortet sie der Staatsrat in einer gemeinsamen Antwort.

I. Postulate

1. Zusammenfassung des Postulats Christian Duccoterd / Romain Castella

Mit ihrem am 10. Oktober 2013 eingereichten Postulat laden die Grossräte Christian Ducotterd und Romain Castella den Staatsrat ein, die im Hinblick auf die Verfahrensrationalisierung in den Direktionen und Institutionen des Staates notwendigen Strukturänderungen vorzunehmen, wobei sie betonen, es gehe in ihrem Ersuchen nicht um die Kontrolle der Arbeit der einzelnen Mitarbeitenden. Sie sind sich dabei bewusst, dass die staatlichen Aufgaben mit der Umsetzung gewisser Gesetze, internen Massnahmen und Inkraftsetzung von Reglementen und Verordnungen schwieriger geworden sind. Sie kommen zum Schluss, dass der Staat seine Arbeitsweise vereinfachen und restrukturieren muss, um mit unverändertem Personalbestand seine Aufgaben effizient erfüllen zu können.

Die beiden Grossräte nennen Beispiele, die ihrer Ansicht nach zeigen, dass Lösungen gefunden werden können, oder die zumindest prüfenswert sind. Sie sind der Ansicht, dass es eine Priorisierung der Aufgaben braucht um zu beurteilen, ob sie auf einer Rechtsgrundlage oder blosser Praxis fussen.

Sie verlangen vom Staatsrat einen Bericht mit folgenden Punkten:

> Aufgaben, die in den Direktionen zur Effizienzsteigerung vereinfacht werden können;
> vorgenommene Änderungen sowie vorgeschlagene oder in Kraft gesetzte neue Methoden;
> Verzeichnis der geänderten oder zu ändernden Gesetzgebung, Reglemente und Verordnungen;
> geschätzte Auswirkungen der Massnahme;
> Verzeichnis der ziemlich oder sehr wichtigen Aufgaben, die auf keinerlei Rechtsgrundlage beruhen und die für den Staatsbetrieb nicht wesentlich sind. Diese Aufgaben sollten in verschiedene Gruppen eingeteilt werden, je nachdem, ob sie eigenfinanziert werden oder nicht.

Die beiden Grossräte schliessen mit dem Vorschlag, dass eine aussenstehende Person ohne Verbindung zu den verschiedenen Ämtern diese komplexe Arbeit bis zu ihrer Umsetzung betreuen solle.

2. Postulat Emanuel Waeber / Markus Zosso (im Wortlaut)

Mit vorliegendem Postulat wird der Staatsrat eingeladen, dem Grossen Rat einen ausführlichen Bericht über eine kantonale Aufgaben- und Strukturüberprüfung vorzulegen. Zudem und parallel dazu soll er aufzeigen, wie er den Personalbestand innerhalb der Zentralverwaltung zu reduzieren gedenkt.

Angesichts der mittel- und langfristig finanzpolitisch düsteren Prognose unseres Kantons – wie aus dem Regierungsprogramm 2012–2016 zu entnehmen ist – verlangt das Postulat vom Staatsrat, dass er die kantonalen Aufgaben und Strukturen einer eingehenden Prüfung unterzieht. Die zu erstellende Analyse soll aufzeigen, wie es um die Wirtschaftskraft Freiburgs im Vergleich mit anderen Kantonen steht und wie hoch die Aufwendungen für die Finanzierung des Angebots staatlicher Leistungen im Vergleich sind. Dabei soll hervorgehen, wie sich in Zukunft das strukturelle Defizit entwickelt. Auf der Grundlage dieser Daten soll der Staatsrat sein Aufgabenangebot sowie die Strukturen systematisch überprüfen. Dies mit dem Ziel, möglichst rasch einen nachhaltig ausgeglichenen Finanzhaushalt präsentieren zu können. Dabei sollen sämtliche Aufgaben des Kantons Freiburg systematisch mit dem Angebotsniveau anderer Kantone verglichen und bezüglich der Handlungsoptionen eines allfälligen Abbaus der staatlichen Leistungen und damit einhergehenden Kostensenkungen beurteilt werden.

II. Antwort des Staatsrats

In den letzten Jahren wurden bereits verschiedene parlamentarische Vorstösse mit Blick auf die Verbesserung der Strukturen und Abläufe der Zentralverwaltung oder interkantonale Vergleiche eingereicht.

2004 befasste sich der Staatsrat in seinem Bericht Nr. 154, mit dem er dem Postulat Hans Stocker Nr. 219.02 Folge leistete, mit dem Vergleich des Personalaufwands und der Personalbestände des Staates mit anderen Kantonen. Das Institut de hautes études en administration publique (Hochschulinstitut für Öffentliche Verwaltung, IDHEAP) war damit beauftragt worden und hatte ein zweistufiges Vorgehen vorgeschlagen: In einem ersten Schritt sollte ein Vergleich der Gesamtpersonalbestände der Kantone durchgeführt werden, ergänzt mit einem detaillierteren Vergleich des Verhältnisses Personalbestände/Leistungen im Erziehungswesen. Der zweite Schritt sollte auf eigens für die Untersuchung erhobenen neuen Daten beruhen.

Der Staatsrat musste damals feststellen, dass die vorgegebene Frist für einen effizienten und rationellen Vergleich der Personalbestände nicht ausreichte, und beschloss deshalb, auf den Bericht in der ursprünglich vorgesehenen Form zu verzichten, weil dies sowohl die finanziellen als auch personellen Möglichkeiten überstieg.

Die Antwort auf das Postulat Stocker und der Bericht machten deutlich, dass die Stellenzahl und ihre Entwicklung allein keine ausreichenden Kriterien zur Beurteilung der Effizienz der Verwaltungstätigkeit im Kanton Freiburg im Vergleich zu anderen Kantonen sind.

2004 verlangte das Postulat Nr. 242.03 Alex Glardon / Denis Boivin eine eingehende Prüfung der staatlichen Aufgaben und des damit verbundenen Personalbedarfs.

Der Staatsrat erklärte sich damals im Grundsatz mit einer vertieften Analyse einverstanden und lancierte das Projekt «Analyse der staatlichen Leistungen» (ASL) zur Bestimmung der vorrangigen und unverzichtbaren Leistungen, die der Staat zu erbringen hat. Im Rahmen dieses Projekts wurden somit auch die Möglichkeiten geprüft, auf die Erbringung gewisser Leistungen zu verzichten und so Ressourcen für die Erfüllung neuer Aufgaben freizustellen.

Gemäss dem Bericht vom 10. Juni 2010 an den Staatsrat waren 125 Verwaltungseinheiten analysiert worden. Im Rahmen dieser Überprüfung wurden 652 Vorschläge erarbeitet, an deren 520 die Direktionen festhielten; letztlich genehmigte der Staatsrat 335 dieser Vorschläge, mit denen insgesamt 10 000 000 Franken und 70 Vollzeitäquivalente (VZÄ) eingespart werden konnten. Im Juli 2013 wurde beschlossen, an den restlichen ASL-Vorschlägen in den Struktur- und Sparmassnahmen (SSM) festzuhalten.

Mit der ASL verfügt jede Einheit über ihren Leistungskatalog. Der Leistungskatalog ist ein echtes Führungswerkzeug; er wird jährlich nachgeführt und gibt einen Überblick über die einzelnen Leistungen mit Angabe insbesondere des Finanzierungs- und HR-Bedarfs zu ihrer Erbringung. Bei Stellenschaffung, -aufhebung oder -transfer wird zur Rechtfertigung der beantragten Massnahmen immer der Leistungskatalog konsultiert.

Im Bewusstsein darum, dass ein finanzielles Gleichgewicht gewährleistet werden muss, stellt sich der Staatsrat gemäss Regierungsprogramm 2012–2016 überdies der Herausforderung 7: *«Sicherstellung des Gleichgewichts der Kantonsfinanzen und weitere Modernisierung der Public Governance. [...]Der Zugang der Bürgerinnen und Bürger zu den staatlichen Leistungen soll weiter verbessert werden. [...] Der Optimierung der internen Organisation wird weiterhin in allen Bereichen grosse Beachtung geschenkt. Der Verwaltungsbetrieb wird durch den Einsatz von neuen Informatikmitteln verbessert».*

So sind bereits verschiedene Projekte zur Optimierung der Verwaltungsorganisation und des Verwaltungsbetriebs im Gange. Dazu gehören etwa HarmBat (Harmonisierung der Gebäude & Wohnungen – Abstimmung der Praxis der betreffenden Ämter bei der Verwaltung der Baugesuche), Aufgabenentflechtung Staat / Gemeinden oder das Projekt E-Government, bei dem die Ausarbeitung von Strategie und Handlungsplan gesetzliche, organisatorische und technische Änderungen nach sich ziehen wird.

Der Staatsrat hält weiter Folgendes fest:

> Die Botschaft 2013-DFIN-20 zum Struktur- und Sparmassnahmenprogramm 2013–2016 des Staates Freiburg erläutert namentlich die zur Beschränkung der Stellenzahl getroffenen Massnahmen. So werden die jährlich neu geschaffenen Stellen zur Deckung des Bedarfs der Gerichtsbehörden, der Zentralverwaltung, des administrativen und technischen Personals im Unterrichtswesen, der Zivilangestellten der Polizei und der unter den Staatsvoranschlag fallenden Anstalten auf jährlich insgesamt sieben Vollzeitäquivalente für die Gesamtheit der Direktionen begrenzt.

> Die Botschaft gibt auch Aufschluss über die Massnahmen zur Eindämmung des Lohnsummenanstiegs, nämlich gar keine Lohnerhöhung 2014 und in den Jahren 2015 und 2016 Auszahlung des Gehaltsstufenbetrags jeweils erst ab 1. Juli.

> In den SSM wird weiter darauf hingewiesen, dass die Direktionen zur Deckung ihres zusätzlichen Stellenbedarfs die Ergebnisse und das Inventar aus der Leistungsanalyse verwerten und der Staatsrat auch einen internen oder externen Auftrag zur Analyse der Leistungen vergeben kann, wenn sich in einer Direktion, die zusätzliche Stellen beantragt, keine Kompensationsmassnahme finden lässt.
> Die vom Staatsrat am 4. Februar 2014 verabschiedeten Richtlinien zur Finanzpolitik für die Jahre 2015–2018 sehen ausserdem vor, dass die Schaffung neuer Stellen (ohne Unterrichtswesen) in den Jahren 2016, 2017 und 2018 auf je 10 VZÄ begrenzt ist.

Ganz allgemein kam es mit dem neuen Gesetz vom 16. Oktober 2001 über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung namentlich zu strukturellen Anpassungen der Verwaltungsorganisation, zur Ausarbeitung von Organisations- und Führungsrichtlinien sowie zur Schaffung einer Organisations- und Beratungseinheit beim Amt für Personal und Organisation (POA). Zwischen 2007 und 2011 befasste sich die Organisationseinheit beim POA übrigens mit rund fünfzig Organisationsprojekten (Prozessoptimierung, Zeitmanagement usw.) sowie mit rund 15 Coachingmandaten für Prozessabläufe, Projektleitung usw.

Gegenwärtig (Februar 2014) sind zwölf vom POA geleitete Organisations- und Coachingprojekt bei verschiedenen Direktionen, Dienststellen und Anstalten im Gang.

Fazit

Der Staatsrat legt Wert auf eine effiziente Verwaltung und bedarfsgerechte Personalressourcen und führt regelmässig Organisationsprojekte durch. Mit dem sich über mehr als vier Jahre erstreckenden Projekt Analyse der staatlichen Leistungen ASL ist ausserdem eine gross angelegte Überprüfung durchgeführt worden.

Mit der Beschränkung namentlich der Vollzeitäquivalente im Rahmen der SSM verpflichtet der Staatsrat die Direktionen dazu, ihre Mittel rationell und zweckmässig einzusetzen. Er hält es nicht für sinnvoll, eine weitere umfassende Analyse wie mit der ASL zu lancieren.

Neue Studien zu den Aufgaben des Staates, den Strukturen und den Personalbeständen wären zeitaufwändig und kostenintensiv und würden ausserdem erhebliche externe Unterstützung erfordern.

Demnach beantragt der Staatsrat:

> die Ablehnung des Postulats Ducotterd / Castella – Studie zur Restrukturierung und Vereinfachung der staatlichen Aufgaben;
> die Ablehnung des Postulats Waeber / Zosso – Kantonale Aufgaben- und Strukturüberprüfung sowie Analyse des Personalbestandes innerhalb der Zentralverwaltung

11. März 2014